

高齢化社会と社会保障法

——老人福祉の権利をめぐる——

瀧澤 仁 唱

目 次

- 一 はじめに——本稿の目的
 - (1) 問題の所在
 - (2) 高齢化社会「危機」論の根拠
 - (3) 高齢化社会検討の論点
 - (4) 課題の限定
- 二 高齢化社会と社会保障
 - (1) 引退過程にある者の状況
 - ① 若年定年制（選択定年制を含む）
 - ② 退職年金制
 - (2) 健康な無業高齢者をめぐる問題
 - ① 公的年金
 - ② 医療
 - (3) 罹病高齢者に起きる問題
 - ① 社会福祉措置費の問題
 - ② 老人保健施設
- 三 社会福祉に関わる法をめぐる問題
 - (1) 社会福祉法の改正——機関委任事務から団体委任事務へ
 - (2) 三審議会意見具申をめぐる
- 四 今後の課題——社会法をめぐる一連の動き

一 はじめに——本稿の目的

(1) 問題の所在

社会保障¹⁾が財源不足を理由に近年種々制限される方向にある。これはレーガノミックス²⁾やサッチャリズムに代表される社会保障費削減政策と軌を一にする世界的傾向の一つであるとみられる³⁾が、日本ではきたるべき社会の将来展望も社会保障費削減がなにゆえ必要なのかの思想的基盤も不鮮明なまま削減のみが喧伝され、それが実行に移されてきた。欧米とりわけ、北欧においては社会保障制度の一応の成熟を迎えてから高齢化社会が到来し、そのさいの財源問題の発生を目前にして社会保障制度の存続の可否が検討されている⁴⁾。しかし、日本においては社会保障制度そのものが成熟をむかえる前にその制度が崩壊ないし破壊させられつつある感がある。

日本においては、現在の出生率と人口構成がつづく限り、世界歴史始まっ

-
- 1) 1950年の社会保障制度審議会の「社会保障制度に関する勧告」に基づけば、社会保険・国家扶助・公衆衛生及び医療・社会福祉に関連する諸制度が社会保障である。しかし、『厚生白書』、『国民の福祉の動向・厚生指標』（厚生統計協会）など社会保障に関連する統計では社会手当及び老人保健に関連する諸制度も社会保障の範疇に含めるようになっており、その範囲が拡大する傾向にある。それは、戦後当初の社会保障概念ではとらえきれない制度の出現及び発展の必然性・必要性を表わすものである。しかし本稿では社会保障概念の検討が本来の趣旨ではないので、その検討はしない。しかし、社会保障制度審議会の勧告に含まれる概念では狭いので、本稿では社会保障の概念には社会手当や老人保健に関わる諸制度も含んでいることをお断わりしておく。
 - 2) レーガンの政策の一応の成功が必ずしも確固たる計画に基づく政策の結果であったというよりは、かなりの幸運に恵まれた結果であることについては、馬場宏二「レーガン主義の文脈」、東京大学社会科学研究所編『転換期の福祉国家〔上〕』（東京大学出版会、1988年）111頁以下参照。
 - 3) サッチャーもレーガンもその政権時代に社会保障費を削減しえたのではなく、むしろそれが増加したのは周知のとおりである。レーガン大統領及びサッチャー首相の任期中に社会保障費が増加したことについては馬場前掲論文102頁、132頁及び毛利健三「サッチャリズムと社会保障」、前掲『転換期の福祉国家〔上〕』141頁参照。
 - 4) 戸原四郎「スウェーデン経済と福祉国家の現状」、前掲『転換期の福祉国家〔上〕』275頁以下参照。

て以来の速度で高齡化社会に突入しつつあることは統計的にも確認されるところである。高齡化社会がもたらすものはなにかを考える場合に高齡者のかかえる諸問題を検討・分析することは重要であり、今後も続けていかねばならないことである。しかし、高齡者そのものや家族の抱える問題だけをみるのではなく、いまだ高齡者になっていない人々の状況をも考察する必要がある。

これは介護に関わる問題ばかりでなく、介護者養成の教育制度、社会保障を支える諸制度、住宅政策（例えば、借地借家法の改正が高齡者にどのような影響をもたらすか）等も検討の対象になることを示すものであろう。労働者派遣事業法制定及び労基法改正による女性保護の撤廃（一部保護の改善はあるが）は労働力流動化を一層もたらした。医療保険の改正は老人医療費抑制の効果をもたらす。また年金保険の改正は、早期に退職しても年金を受給できず、受給しても減額されるので、高齡者は低賃金の縁辺労働に従事せざるをえず、縁辺労働力の創出をもたらす。労基法改正及び労働者派遣事業法制定は婦人労働力の創出をもたらすとともに、労働者の階層分化を一層おしすすめる。社会法（社会保障法と労働法に限定することにする）の全面的改革は社会保障の財政危機だけに対処するものではなく、労働力創出政策の一環ではないかと考えられる。

高齡化社会とは、総人口に対する65歳以上人口が7%を越えた場合にいうが、日本では65歳以上人口が10%を越えたことは国勢調査によっても明らかになっている。人口推計によれば2000年には65歳以上人口が総人口の15.57%、2010年には18.79%になるという⁵⁾。本年9月14日総務庁発表の統計では65歳以上人口が1553万人で対総人口比12.5%の高齡化社会になっているそうである。年々明らかにされる統計でも推計が裏付けられる数値⁶⁾が上げら

5) 人口問題研究所新推計（中位推計）による。安川正彬「人口変動と社会保障」, 社会保障研究所編『経済社会の変動と社会保障』（東京大学出版会, 1984年）6頁参照。

6) 『国民の福祉の動向・厚生の指標』第38巻第12号（厚生統計協会, 1991年）5頁の表2参照。

れており、推計値と統計値がそれほど相違しないことがわかる。

(2) 高齢化社会「危機」論の根拠

社会保障法分野における社会保障費用削減の根拠は高齢化社会が危機であるという認識に基づく立論（いわゆる「高齢化社会危機論」）である。現在ある危機論は、ほぼ以下の根拠や論点で構成されるように思われる。

- (a) 高齢化社会では人口構成の高齢化にともない、高齢者の生活を支える労働者が相対的に減少するので、その生活保障は現在以上に困難になる。いわゆる65歳以上の老年人口を生産年齢人口で除した比率である老年人口指数が年々増加すること⁷⁾への危惧である。
- (b) 高齢化社会では高齢者の生活保障や医療保障のための財源問題が生じる。
- (c) 高齢者の生活保障が困難になるので、引退年齢を少しでも遅くさせる必要がある。
- (d) 年金受給者の増加が予測されるので、受給する年金額を減少させる必要がある。
- (e) 年金受給者の生活にできるだけ自助努力及び相互扶助を活用する。
- (f) 相互扶助には親族間の相互扶助ばかりでなく、地域社会の相互扶助を推進する。
- (g) 高齢化社会では現在以上に病氣療養を必要とする者が増えると同時に、痴呆性老人や寝たきり老人などが増加し、治療しても回復の可能性が低い老人が増える。
- (h) 病院での治療は高額な医療費負担を招くにも拘らず、効果は疑わしい。老人福祉施設としての老人ホームでは、介護はしても病氣治療はできず、社会福祉サービスの措置費も増加傾向にあり、財源も逼迫する可能性がある。

7) 前掲『国民の福祉の動向・厚生指標』5頁の数値によれば1980年13.5%, 1985年15.1%, 1990年17.3%, 岡崎陽一「高齢化社会と人口」, 金森久雄・伊部英男編『高齢化社会の経済学』（東京大学出版会, 1990年）21頁掲載の数値によれば, 中位推計で1990年17.2%, 1995年20.7%, 2000年24.7%, 2005年28.5%, 2010年32.4%, 2015年37.6%, 2020年39.3%等となっている。

医療費抑制と社会福祉の措置費抑制のため、また病院経営の合理化を考えれば既存の病院を利用する必要がある。それゆえ、老人福祉施設と病院の中間的な施設である老人保健施設が必要である。そのさいの費用負担は家族にもっぱら負わせる必要がある。

(3) 高齡化社会検討の論点

高齡化が日本の未来社会にどういう影響を及ぼすか、そしてその際に検討すべき点を中心にまとめると以下のようになる。

イ) 高齡化社会における引退過程にある者の労働者としての側面はどうあるべきか。高齡者は全くの被扶養人口か。

ロ) 高齡化社会における無業高齡者の生活を誰が保障するのか。特にその財源の負担者は本人か、家族か、社会か、地方公共団体か、国家か。

ハ) 社会保障の危機とか社会保障財政の危機が叫ばれているが、実際に危機なのか。危機とはどの面での危機なのか。

ニ) 財政が数値的にみて危機だとしても、その使途が真に社会保障に使われていると考えられるのか。

ホ) 社会保障財政の危機が叫ばれ出してから、社会福祉における措置費徴収についてどのような変化が生じているか。特に地方公共団体の負担率が上がってからの「しめつけ」はどのようなものか。

ヘ) 窓口における社会保障切り捨てに対してどのように権利（とりわけ公的扶助や社会福祉サービスの）が構成されるべきか。従来の権利論で対応できるのか。

ト) 社会保障財政危機に対しては老人保健施設の提言がなされ実行に移されている。財政危機論がその土台になっているが、施設入所者の生活保障とその権利保障を検討する必要があるのではないか。

(4) 課題の限定

以上が私の問題関心である。しかし、これを一挙に解明することは、不可能である。そこで、本稿の課題を以下のように限定することにする。

高齢化社会は65歳以上の者の問題だけではない。60歳定年制が徐々に定着しつつある社会で、定年から年金受給年齢である65歳（もっと早く公的年金を受給できる場合があるが、将来的にはそのようなことはなくなり、65歳からの受給が一般化するのでそれを念頭に考える）迄の生活をどうするかという問題を含んでいる。また、近年では選択的若年定年制が敷かれたので、60歳にならなくとも職を失う可能性が生じている。

本稿では定年から年金受給に至る迄の者の問題、年金受給者のうち比較的健康で無業な高齢者及び病気にかかっている高齢者の問題の三つに分けて述べていきたいと考える。

老人福祉法に老人の定義がないように年齢だけで中高年齢者を分けることは科学的ではない。しかし、生産に関わっている場合とそうでない場合とでは経済学的検討が必要である問題には決定的な相違となるから、大まかに定年年齢から年金受給にいたる迄の年齢（具体的には60歳前後～65歳）迄の者の問題と年金受給年齢から死亡にいたる迄の者の問題に分け、それをさらに二つに分けて論じる必要があると考える。

本稿では、定年年齢前後から一般的な引退年齢である年金受給年齢(65歳)にいたる迄の者を引退過程にある者、一般的には生産に関わらない65歳以上の者のうち、健康な無業高齢者と、病気にかかったり痴呆症状にある高齢者である罹病高齢者とに分けて論じることとする。そして、社会保障に関連する諸制度を瞥見しつつ、今後の日本の高齢化社会がいかような問題をもつか、それら問題を現代において法学的にどう考えるべきか、とりわけ喫緊の課題である高齢者の社会福祉の権利を中心に論じてみたい。

二 高齢化社会と社会保障

(1) 引退過程にある者の状況

① 若年定年制（選択定年制を含む）

若年定年制とは通常の定年年齢よりも早期に現在勤めている職場から退職

する制度である。年功序列型賃金体系では、いつ迄も高賃金を支払い続けることは経済合理性に反するので、できる限り早く退職させたり、関連会社へ出向させることが減量経営をめざす企業では考えられるようになった。日本的労使関係の特徴の一つであった終身雇用制の部分的ではあるが、崩壊が始まったのである。

近年では、肉体的にも精神的にも引退年齢でない労働者に、在職すればベースダウンになりかねない賃金体系を示して明示ないし黙示的に退職又は転職をせまるようになっている。労働者の不利を一応カバーするものとして、早期に退職すれば退職金の上積みなどがはかられるようになっている。しかし、定年迄働きたくても、退職勧奨がなされるのであり、よほどの決意がなければ在職できない状況がおきている。退職金の上乗せがあっても生涯賃金は本来の定年迄勤務したそれよりも少なく、人出不足とはいっても中年以降の労働者の雇用情勢が厳しく、労働運動自体も低調で個別労働者の権利を擁護するどころか自己の権利を主張する労働者を排除するような状況も出現しており、労働運動にたよることも難しくなっている。

さらに年金受給年齢が65歳以上に引き上げられることによって、退職年齢と年金受給開始年齢との間の所得保障の問題が生じる⁸⁾。その間の所得確保については、シルバー人材センター（以下センターという）が雇用政策の中に組入れられるようになったのを注意するべきである⁹⁾。これは1980年の労働省事務次官通達「高齢者能力活用事業の実施について」において、高齢者事業団をセンターへ改組・移行させることによってできあがった。これに移行する前は「高齢者の能力と希望に応じた就労事業の確保」を目的としていたのに対し、センターでは「雇用関係でない何等かの就業」へと雇用関係の否定が明確にされた。高齢者事業団では適用が許されていた労働者災害補償保険法の適用が否定され、労働関係法規の適用を否定する「公的規制」が一

8) 老後の生計については前掲『国民の福祉の動向・厚生指標』175頁参照。

9) 本間信吾「シルバー人材センターの現状——「一般的雇用」と「生きがい就労」の谷間で——」、『賃金と社会保障』918号（労働旬報社、1985年）43頁参照。

層強化され、高齢者の労働者性は否定され¹⁰⁾たのである。雇用保険における高年齢者の締めだしもはかられた。実際は労働関係下であり、労働法の適用があつてしかるべきなのに、民法上の請負又は委任の形式で労働者保護を放棄してしまったのである。こうしてセンターは労働者派遣業の要素をもつにいたり、一般労働者が嫌がる労働条件下での労働（いわゆる「三キ労働」又は「3 K労働」）に高齢者が従事させられる可能性がでてきた。センターの第二職安化といわれるのがこれであり、ここにも労働力の創出と流動化を促す労働政策がかいまみえるのである。

② 退職年金制

従来は一時金の形で退職金が支払われていたのに、年金原資の不足などを理由に使用者側が退職金を年金の形態で支払うことが多くなっている。その退職年金にもいくつかの種類がある。

まず第一に調整年金について述べる。調整年金とは、公的な企業年金の一種で厚生年金保険の基本年金部分のうち、報酬比例部分を企業年金として移行するために、調整年金ともいうものである。1966年10月から実施された。基金は、被用者 700 人以上の企業において労使合意によって設立され、基金の資産は信託銀行か生命保険会社に委託する¹¹⁾。企業が厚生年金制度の定めるところに従って公法人である厚生年金基金を設立し、厚生年金基金規約にもとづいて給付財源を生命保険会社または信託銀行に積立て、厚生年金制度の老齢年金の主体をなす基本年金のうち、報酬比例部分に一定以上の上積み条件に代行給付をおこなうという、いわゆる調整年金である。その主眼は厚生年金と退職金（一時金、年金）との機能上、財源負担上の調整をはかることにあるとされていた。調整年金という通称はここに由来するのであり、1986年4月になり、その普及を促進するため1000人以上の企業への適用を700人以上にあらためた。労働者側は、退職金は既得権益としての雇用条件

10) 本間信吾前掲論文43頁参照。

11) 中村優一他編『現代社会福祉事典〔改訂新版〕』（全国社会福祉協議会、1988年）160頁、大山博執筆「厚生年金基金」参照。

の一部で、社会保障とは異質であり、両者は調整すべき筋合いにはなく、社会保障はそれ独自に企業及び国の責任において拡充すべきものだと言ったが、結局、大筋として経営側の要求に沿い、厚生年金基金の若干の改善と引替えに、厚生年金基金＝調整年金が設置されることとなって決着した¹²⁾のである。

第二に適格退職金についてふれる。適格退職年金は企業年金のひとつであり、大蔵省（国税局）所管で、一定の要件を満たすことによって、その企業年金に対する法人税課税の減免措置を受ける。つまり適格性をもつので、このように呼称されるのである。大蔵省と金融機関代表が、アメリカやカナダを視察して、1962年4月より発足したもので、適格要件は、有期、終身、退職金額もかなり自由という内容である。厚生年金基金すなわち調整年金の実施に先行して設けられた¹³⁾ものである。

第三に企業独自の年金があげられる。これは税法上の優遇措置のない企業年金であり、個人年金の企業版である。

これらの年金に共通しているのは、年金原資を温存し企業が退職一時金の支払いをできるだけ後回しにすること、国庫負担を企業負担（実際は労働者の剰余価値の集積にすぎない）に転嫁して公的責任を逃れること、さらにこれら企業年金が貰えるのは一定期間大過なく勤めあげた大企業労働者にすぎないことである。退職してからも年金生活者間の差別が厳然と生じる根拠が作られつつある。退職金が賃金の後払いであるとするなら、その運用は労働者にまかせるべきであり、退職してからも企業に縛られる必然性はないはずである。

(2) 健康な無業高齢者をめぐる問題

① 公的年金

「勤労者の老後生活安定対策研究会」の報告によれば、比較的ゆとりある

12) 山崎清「大企業の退職年金制度（中）」、『賃金と社会保障』950号（1986年）44頁参照。

13) 前掲『現代社会福祉事典』358頁、吉田秀夫執筆「適格退職年金」参照。

老後生活を送るには65歳時点で1500万円の現金を確保する必要があるという。それは、健康であっても夫婦二人で月25万円必要であるのに老齢年金の平均受給額は14万円では不足するので65歳以降の終身年金として確保するには、退職時に1500万円ほどの預貯金を持っていなければならないからであるという。しかし、60歳以上の世帯主の世帯で1500万円以上の貯金のあるのは2割弱だということであり¹⁴⁾非現実的な提言であった。同研究会は公的年金、退職金、企業年金、財形年金貯蓄制度などの拡充を求めるとともに、勤労者本人も在職中から計画的貯蓄に努めるべきだなどと述べているようだが、現在の一般労働者の受け取る賃金や住宅政策の貧困を無視した提言である。しかも、現在勤労者が積立てている公的年金も年金受給年齢になったときには、現在受給している程度の年金を受け取ることが出来なくなるといわれている。雇用情勢が厳しくなり、賃金上昇率が鈍化している今日、社会保障政策の無策が種々の問題を起こす可能性がある¹⁵⁾。

②医療

年金生活をしている場合に、表面的には健康でも、高齢者は何らかの病気をもっている。老人医療費無料化は一定の成果があがる前に廃止された。不十分ながらもなされている現在の制度が今後確保される保障はなく、法改正の度に自己負担が増加している。老人保健法の改正（1986年段階では加入者案分率の変更、一部負担の引き上げ、老人保健施設の問題、国保法の改悪——¹⁶⁾）については、別途検討したいので今回は省略する（老人保健施設については後述）。

(3)罹病高齢者に起きる問題

①社会福祉措置費の問題

1979年には、中央社会福祉審議会がその「意見具申」において、老人ホー

14) 「朝日新聞」1987年5月24日13版1面参照。

15) 個人の年金額がどのようになるかについては庄司博一「あなたの年金額はどうなるか」『賃金と社会保障』1008号（1989年）4頁以下に詳しい。

16) 篠崎次男「老人保健法改悪と医療共闘の課題」、『賃金と社会保障』937号（1986年）7～9頁参照。

ム入所者の所得にもとづいて、老人本人からの費用徴収を提言し、1980年から実施に移された¹⁷⁾。また厚生省は1984年に社会局長名で「老人ホームの入所判定について」の通達を出した。それは入所措置の“適正化”と施設の効率的運用を主眼においていた。具体的には措置および措置継続の要否判定の厳格化（身体的及び経済的要件の厳格化と施設種別の分類収容・措置変更の促進）によって、利用者自身の自助努力や家庭復帰を促し、ひいては老人ホームの利用対象の抑制とホーム増設に歯止めをかけようとした¹⁸⁾ものである。

さらに見逃せないのは、老人ホームの有料化である。社会保障制度審議会の建議「老人福祉の在り方について」（1985年1月）で、それを受けて厚生省は1985年2月に、「健康福祉施設」構想を発表した。それは病院とホームの機能を合体した「中間施設」であり、それを民間資本を導入するものと位置づけている。それは医療と施設福祉における公的責任の放棄による福祉産業化とも言える¹⁹⁾ものであった。

② 老人保健施設

次に、高齡化社会における要介護老人問題を解決するものと喧伝されてきた老人保健施設の内容を吟味することにする。

老人保健施設は1985年1月24日に社会保障制度審議会の中曽根首相への建議「老人福祉の在り方について」及び1985年8月2日の中間施設に関する懇談会の「要介護老人対策の基本的考え方といわゆる中間施設のあり方について（中間報告）」でもっぱら提起され、厚生省は1986年度予算でモデル事業を行うようになった。建議では、病院と特別養護老人ホームのそれぞれの入所者の心身の状態にはほとんど差が見られないのに「入所の手続きや費用負担の仕組みに大きな相違があることは納得しがたい」として、「それぞれの長所を持ちよった施設ともいえるべき新しい形の介護施設」、いわゆる中間施

17) 会津四郎「強まる差別的処遇と福祉の“市場経済化”」,『賃金と社会保障』911・2号(1985年)92頁参照。

18) 会津四郎前掲論文92頁参照。

19) 会津四郎前掲論文92頁参照。

設の構想をうちだした²⁰⁾のである。

本稿では、モデル事業の根拠と思われる「要介護老人対策の基本的考え方」といわれる中間施設のあり方について（中間報告）」（以下報告という）の検討を次に行う。

まず問題なのは「一 要介護老人対策の基本的考え方」と題する部分のうち、「最後は、多少経済的な負担がかかっても、このような要介護老人を引き受け、必要な医療、適切な看護・介護を行ってくれる場所がほしいというのが国民の本当の気持ちではないだろうか。」²¹⁾という下りである。論証のないままに国民の経済的負担を正当化しようとしている。しかも「在宅処遇を基本とし、施設処遇を合わせた施策体系を構築するとともに、できるだけ地域住民に身近な行政主体である市町村が要介護老人対策の中心的な役割を担っていくことが必要である。」²²⁾とし、社会保障の国家責任を地方公共団体に転嫁しようとする考えをあらわしている。さらに、「要介護老人のための施設として特別養護老人ホームの整備が進められてきた。また、現実には病院にも要介護老人が入院している。しかし、人口構造の高齢化の進行に伴い、今後大幅な要介護老人の増加が見込まれており、そのニーズも多様化していることを考えると、行政による措置と公費を中心に運営される特別養護老人ホームの体系のみによって将来にわたってこのような課題に対応していくことは、財政的に見ても、多様なニーズの適合性から見ても困難である。また、病院は要介護老人の生活の場としては適当ではない。したがって、今後は、国、地方公共団体等の公的施策の一層の充実を図ることはもちろん要介護老人に対する各種サービスに民間の活力を導入するなどにより、多様化するニーズに的確に対応したサービスが、量的にも、質的にも確保されるよう、将来への展望を踏まえ計画性に基づいた施策が推進されなければならない。」²³⁾とする。

20) 『社会福祉関係施策資料集3』（全国社会福祉協議会、1986年）4,5頁参照。

21) 前掲『社会福祉関係施策資料集3』234頁参照。

22) 前掲『社会福祉関係施策資料集3』234頁参照。

ニードの多様化などという、本来公的責任を回避する論拠になりえない理由を持ちだし公費による要介護老人の生活保障を制限することがもくろまれている。これら主張は中曽根内閣の行おうとしてきた臨調行革路線と軌を同じくするものであり、公的責任を回避するための論理としては根拠が疑われる主張である。しかしながら、このような施策はモデル事業とはいいいながらすでに実施に移され、続々と老人保健施設が設立されてきた²⁴⁾。

三 社会福祉に関わる法をめぐる問題

(1) 社会福祉法の改正——機関委任事務から団体委任事務へ

「地方公共団体の執行機関が国の機関として行う事務の整理及び合理化に関する法律」²⁵⁾により、老人福祉法は第11条が規定する措置について「都道府県知事、市長及び福祉事務所を管理する町村長は……」となっていたのが、「都道府県、市及び福祉事務所を設置する町村」に改正され、精神薄弱者福祉法、児童福祉法及び身体障害者福祉法も同様の改正がなされた。言葉の上では些細な変化である。しかし、これが社会福祉の権利制限に実際は大きな影響を持つにいたるのである。

機関委任事務とは「地方公共団体の長その他の機関に対して国又は他の地方公共団体等から法律又はこれに基づく政令により委任された事務」をいい、団体の機関である都道府県知事及び市町村長に委任され、それを委任した国又は団体その他の公共団体の事務として処理される。普通地方公共団体の長が国の機関として処理する行政事務については、普通地方公共団体の長は、都道府県にあっては主務大臣、市町村にあっては都道府県知事及び主務大臣の指揮監督を受ける（地方自治法第150条）。都道府県知事は、その管理に属する行政庁又は市町村長の権限に属する国又は都道府県の事務につき、その

23) 前掲『社会福祉関係施策資料集3』234～5頁参照。

24) 1991年1月31日現在で403カ所（32425床）が開設されているという。前掲『国民の福祉の動向・厚生指標』200頁参照。

25) 昭和61年12月26日法律第109号。

処分が成規に違反し、又は権限を犯すと認めるときは、その処分を取り消し、又は停止できる（同第151条1項）。また、国の機関委任事務の管理若しくは執行については、主務大臣に職務執行命令訴訟が認められ、一定の訴訟手続きをへて、代執行を行ったり長を罷免できた（同第146条参照。但し、1991年に削除された）。議会は機関委任事務の処理について条例を制定してこれを規制したりできず、予算を通ずるもののほか、当該地方公共団体の議会の権限が及ばない等、地方公共団体の自治の範囲は極めて狭いものとなっている²⁶⁾。

これに対して団体委任事務とは「法律又はこれに基づく政令により、地方公共団体に委任された事務」²⁷⁾をいい（同第2条2項参照）、団体に事務が委任されることによりその事務が団体の事務となる。現行老人福祉法では、第二章「福祉の措置」のうち「老人ホームへの入所（旧法では収容）等」が1987年3月迄機関委任事務とされていた。機関委任事務は「①本来的な国の事務（例えば、国政選挙、自衛隊員の募集等）について、国の出先機関をわざわざつくらずに済むため、行政機構の簡素化に役立つこと、②全国的に統一的に事務を行わせることができるため、国民相互間の公平性を確保することができることなどのメリットがあるとされている。」²⁸⁾という利点があげられていた。

「補助金問題検討会」は1985年12月20日の「補助金問題検討会報告」の§3「補助率等の在り方について」で生活保護については「国民の健康で文化的な最低限度の生活水準を保障するものであり、その実施に当たっては、全国民に共通した公平と平等が求められるので、事務の性格は今後とも機関委任事務とすることが適当である。その補助率としては、補助率の体系的な見直しの観点から2/3とするのが適当とする意見がある一方、国の責任の度合を考慮して、従来どおり8/10とするのが適当とする意見があった。」²⁹⁾としたの

26) 自治大学校編『全訂自治用語辞典』（ぎょうせい、1987年）132頁参照。

27) 前掲『全訂自治用語辞典』649頁以下参照。

28) 堀勝洋『福祉改革の戦略的課題』（中央法規出版、1987年）6頁参照。

29) 前掲『社会福祉関係施策資料集3』269頁参照。

に対し、社会福祉等については「(イ)多様なニーズにきめ細かく対応できるよう、地方公共団体の自主性の尊重の観点から、入所の措置については、団体委任事務に改めることとし、入所対象者についての基本要件に限って国が定め、具体的要件については、地方公共団体に委ねることとすることが適当である。また、福祉施設の最低基準及び費用徴収基準については、できる限り簡素・合理化する必要がある。(ロ)このような見通しによって、地方公共団体の自主性に基づいた行政に改められるので、国の負担割合は1/2とすることが適当である。なお、これらの福祉施策について、同一の補助率とすることは問題があるとする意見があった。(ハ)福祉の一般化の観点から、在宅福祉サービス(ショートステイ等のサービスに限る。)について、施設入所措置の場合と合わせ、国の負担割合を1/2とすることが適当である。』³⁰⁾と報告した。

その後「国の補助金等の整理及び合理化並びに臨時特例等に関する法律」³¹⁾が成立し、1987年4月1日から福祉の措置が機関委任事務から団体委任事務にされた。さらに「国の補助金等の臨時特例等に関する法律」³²⁾により、社会福祉五法のうち、児童福祉法、身体障害者福祉法、精神薄弱者福祉法、老人福祉法に規定する国庫負担金及び補助金の割合を1984年度が10分の8であったものを、85年度は10分の7に、86～88年度は10分の5に減額され、その後これが固定され(生保は75%)た。

(2) 三審議会意見具申をめぐって

1989年3月30日に出された社会福祉三審議会合同企画分科会意見具申(正式には、中央社会福祉審議会企画分科会、身体障害者福祉審議会企画分科会及び中央児童福祉審議会企画部会小委員会報告)の問題点を述べる。これは以前から続いてきた社会福祉の権利を制約する方向での一連の政策の中で出てきたものであり、今後の社会保障の動向に大きな影響をもつと考えられる。

30) 前掲『社会福祉関係施策資料集3』269頁参照。

31) 昭和60年5月18日法律第37号。

32) 昭和61年5月8日法律第46号。

三審議会の意見具申の内容の問題点は次のように要約できると考えられる。

まず第一に福祉需要の多様化・高度化に答えると称して福祉サービスの一般化普遍化の名目で国の責任を後退させる。

第二に福祉に市場原理を入れて福祉サービスを要援護者又はその扶養義務者の金で買う方向にもっていく。

第三に市町村の役割重視という口実で福祉行政の中核を市町村に担わせる。

この具申の内容は、前述補助金問題検討会報告の論理によく似た部分が多い。ニーズの多様化に対応するという名分で国家責任を放棄しようとする点も注目すべきである。この具申の内容が実現すると、福祉はサービス業の一つに位置づけられて、それを金で買うという方法がとられるであろう。経済効率からいけば最も合理的であるからである。しかし福祉サービスで経済合理性のみが追求されれば、サービス低下によってしかその業は生残れないはずである。

四 今後の課題——社会法をめぐる一連の動き

高齢化社会の諸問題を瞥見してきたが、その検討にあたり、さらに近年の社会法改正ないし制定の内容とその意味を一瞥しておくことにする。

まず、労働法分野においては、労働団体法に関連するものでは1987年の「日本国有鉄道改革法」³³⁾による国鉄改革は、いわゆる三公社五現業が消滅しただけではなく、労働組合構成員への大きな打撃をもたらすものであった。

国鉄改革は争議団体としての国鉄労働組合の組合員に対するJR各社への不採用による不当労働行為としての側面を顕にした。これが文字どおり国家的不当労働行為であったことは、その後各労働委員会の不当労働行為を認める命令がJRに対して下されたのを見るまでもない³⁴⁾。しかし採用差別が、

33) 昭和61年12月4日法律第87号。

34) 国労組合員に対するJRへの採用差別が国家的不当労働行為であったことについて詳細に論じたものとしては佐藤昭夫『国家的不当労働行為論』（早稲田大学出版部、1990年）参照。

後日不当労働行為であったと決定されても、組織的な打撃はあまりに大きく不当労働行為認定が後日なされてもその組織的減少を元にもどすことはできない。国鉄民営化により、公共輸送機関としての国鉄が消滅したことは、ひとり国鉄労働者の身分問題ばかりでなく、国民とりわけ自家用乗用車を自由に利用できない人々、とりわけ高齢者や障害者の移動の自由を奪うことにもなった³⁵⁾。

労働者保護法に関しては「労働者派遣事業の適正な運営の確保及び派遣労働者の就業条件の整備等に関する法律」³⁶⁾、いわゆる「労働者派遣事業法」の制定、「雇用の分野における男女の均等な機会及び待遇の確保等女子労働者の福祉の増進に関する法律」³⁷⁾(但し本法は昭和60年6月1日法律第45号により大改正された、いわゆる「男女雇用機会均等法」である)制定とそれに関連した労働基準法の改正³⁸⁾があげられる。

社会保障法分野では、社会保険では医療保険における老人保健法³⁹⁾の改正⁴⁰⁾による老人医療費に一定の歯止めをかけることになったのは前述したとおりである。

年金保険においては、1985年4月に「国民年金法等の一部を改正する法律」による公的年金の一元化がはかられたが実際には低位水準化であった⁴¹⁾。

国家扶助では、昭和56年11月17日社保第123号の厚生省社会局保護課長・監査指導課長通知「生活保護の適正実施の推進について」により生活保護費のカットが公然と行なわれるようになった。

35) 国鉄民営化が交通弱者の交通権を奪うことを論証したものとして、日比野正己『交通権の思想』(講談社、1985年)及び交通権学会編『交通権—現代社会の移動の権利』(日本経済評論社、1986年)参照。

36) 昭和60年7月5日法律第88号。

37) 昭和47年7月1日法律第113号として公布されたのは「勤労婦人福祉法」である。

38) 昭和60年6月1日法律第45号による。

39) 昭和57年8月17日法律第80号。

40) 昭和61年12月22日法律第106号及び平成2年6月29日法律第58号。

41) 庄司博一「高齢者の生活保障原則と公的年金改革」、『賃金と社会保障』1023号(1989年)26頁以下参照。

社会保障は国又は地方公共団体の具体的な介在がなければ要援護者・要保護者の生存権保障がなされず、要援護者・要保護者は国と地方公共団体に対し、常に従属的な地位にあることを忘れてはならない。さらに地方公共団体といっても千差万別である。社会福祉について各地方公共団体の行う国庫補助事業に比べて単独事業の事業数が人口とより正比例して増減することを考えれば、国庫支出がなければ、財政規模が小さい団体はその住民のニーズを充たすことができなくなる。過疎化するほど地方公共団体独自の単独事業数が減少するような傾向があり、地方公共団体の独自の財政負担にまかせておけない問題が多種多様に生じている⁴²⁾。補助金問題検討会が「多様なニーズにきめ細かく対応できるよう、……地方公共団体に委ねることとすることが適当である。」と報告したけれども、それ以前に種々の問題が生じているのである。

権利の平等保障を考えた場合に問題となるのが国と地方公共団体の役割の問題である。社会保障財源の負担は最終的に国が責任を負うと考える。なぜなら地方公共団体に社会保障とりわけ福祉サービスの実施を委任し、その財源の保障をしなければ、一層の格差拡大につながるからである。財政基盤の弱い地方公共団体では国庫支出金にたよる傾向が強くなり、施策実施がそれに左右される。福祉の措置の団体委任事務化はその事務が議会の議決の対象ともなり住民自治が尊重され、団体の権限を形式的には強める可能性がある。しかし、法形式上団体の権限が強まっても財源がなければ措置の行いようがない。国が「義務付け規定」で団体に委任しているから、国の事務であり、老人福祉法第4条等に規定する国の責務からしても国の財源保障の義務が生じると考える。地方交付税の算定では地方交付税法第12条により道府県及び市町村の社会福祉費の経常的経費(毎年度継続して経常的に支出される経費)及び投資的経費(その収支効果が長期間にわたって持続する経費)は人口によるとされているから、人口の多いところほど社会福祉費の算定に有利にな

42) 拙稿「地方自治と社会福祉」『早稲田法学』第64巻4号(1989年)350頁以下参照。

る。しかし、これは要援護者人口、特に高齢者人口とは関係がない。要援護者のニーズ充足が地方公共団体の歳入により制約されるとすれば、適度の人口及び年齢構成の団体とそうでない高齢者率の高い過疎地とでは自から施策の内容・数が違ってくる⁴³⁾。

社会福祉の権利は、施設の存在や人的サービスが必要不可欠であり、生活保護の権利と違って、金品の給付で完了するものではない。また権利の根拠規定が生活保護法と比べて充実していないこととあいまって行政解釈と学界の解釈が最も食い違う部分でもある。要援護者が確実に増えていく今日、その権利理論の深化がなされねばならない。その理論構成に関わって問題となるのが、いわゆる義務付け規定（例えば老人福祉法第11条では「都道府県…は次の措置を採らなければならない。」とし、特別養護老人ホームへの入所を掲げる）と権限付与規定（同第10条の3で「市町村は……次の措置を採ることができる。」とし、施設への短期入所等をあげる。できる規定ともいう）の解釈の問題である。生活保護法は不十分ながら権利保護規定を有するが、社会福祉法は具体的な権利保護規定が不十分であり、行政解釈では社会福祉は人的・物的資源の存在が前提であるため、これら規定は要援護者に具体的権利を付与したものではないとする⁴⁴⁾。

現在問題となっている高齢化社会と財源については二つの問題が考えられる。第一に収入の内訳である。1985年度の全社会保障に関する実収入に占める割合⁴⁵⁾では国庫負担24%、地方負担8%、その他（主に社会保険料）68%である。実支出は、社会保険81%、公的扶助4%、社会手当1%、社会福祉4%、公衆衛生及び医療6%、老人保健11%（重複する部分があり合計は107%になる。総額は37兆8763億円。）である。実収入を見れば分かるように税金で社会保障全てをまかなっているのではなく、その多くは保険料である。消

43) 前掲拙稿 351 頁以下参照。

44) 社会福祉の権利の法的検討については河野正輝『社会福祉の権利構造』（有斐閣、1991年）、特に第三章に詳しい検討がある。

45) 総理府社会保障制度審議会事務局編『社会保障統計年報』（1990年）による。

費税があたかも高齢化社会に対処するかのようになっているが、現行税制の基本は、その年の税収をその年に使うのであり、将来の為に積立っているのは税金ではなく社会保険料であることを忘れてはならない。

第二に高齢者に関わる社会保障分野の財源問題是否定的側面しか持たないかということである。川上則道氏の「高齢化社会と国民経済」によれば、高齢者に所得を配分することは消費支出の拡大につながって、需要を拡大して、むしろ現状の経済情勢を考えると経済成長に役立つ⁴⁶⁾という。高齢化社会が危機であるという立論に対し、経済学的検討を通じ、その立論が誤りであることを論証している。危機論を喧伝することにより、社会保障の権利制限が当然であるかのような主張に対する有効な反論であるとともに、社会保障の権利を擁護する立論をするさいにおいても検討に値すると思われる。

(1991年11月11日)

46) 川上則道「高齢化社会と国民経済」、『賃金と社会保障』951号(1986年)5頁参照。なお、これを深化させたものである川口弘・川上則道著『高齢化社会は本当に危機か』(あけび書房, 1989年)は高齢化社会では喧伝されるような危機が生じないことを経済学的に詳細に論じている。なお、本書につき日本経済新聞1989年10月12日第3版7面に「高齢化社会に“扶養地獄”なし」という題で紹介がなされていることは注目に値する。

The Aging Society and the Social Security Act —On the Rights of Welfare for the Aged—

Hitohiro Takizawa

The population of aged people increases steadily in Japan. The aged people have rights for social security. Aged people have rights for old age pension and they have eligibility to receive social welfare benefits. But they can receive little pension and guarantee of the minimum standard of living. The government says, they have little funds for social security in Japan. Therefore we can receive little pension and guarantee for the social security. This paper examines rights for social security and rights of social welfare of aged people in Japan.